Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2952**

15. Wahlperiode

(zu Drucksache 15/2700)
22. 04. 2004

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung der im Dezember 2002 vorgenommenen Änderungen des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und des Internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen
– Drucksache 15/2700 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 798. Sitzung am 2. April 2004 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. **Zur Einleitungsformel**

   Die Einleitungsformel ist wie folgt zu fassen:

   „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“.

   Begründung

   Der Bundesrat begrüßt im Grundsatz die Gesetzesvorlage mit der Zielsetzung, die Gefahrenabwehr für den gesamten Bereich der Schiffssicherheit durch eine umfassende, einheitliche bundesgesetzliche Regelung zu verbessern.

   Wie jedoch schon das „Gesetz zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und zum Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen“ vom 22. Dezember 2003 (BGBl. 2003 II S. 2018) mit diesem Zustimmungsvorbehalt eingeleitet wird, ist auch in dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf entsprechend zu verfahren. Auch dieses Ausführungsgesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates, denn es beschränkt sich nicht auf schiffsbezogene Regelungen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 21 des Grundgesetzes, sondern weist sowohl eine Staatshaftungsregelung auf, die sich aus der Ausführung des Artikels 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs im Hinblick auf den Schadenersatzanspruch gemäß Regel 9 Abs. 3.5 des Kapitels XI-2 der Anlage zu SOLAS ergibt und die gemäß Artikel 74 Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates bedarf, als auch Regelungen der auf Hafenanlagen bezogenen Gefahrenabwehr auf, die ganz offensichtlich zu den Länderaufgaben gehören. Die geforderte Ergänzung der Einleitungsformel mit dem Zustimmungsvorbehalt kann durch die von der Bundesregierung vorgesehene Formel im letzten Satz des Gesetzesentwurfs: „Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt“ nicht ersetzt werden, da es sich hier nicht nur um ein so genanntes Einspruchsgesetz, sondern – wie bereits dargestellt – um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz handelt.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 6** (§ 9 Abs. 1 SeeAufgG)

   In Artikel 1 ist Nummer 6 wie folgt zu fassen:

   ‚6. § 9 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

      aa) <…wie Vorlage Buchstabe a…>

      bb) <…wie Vorlage Buchstabe b…>.

   b) Folgende Sätze werden angefügt:

      „Soweit sich die Verordnung nach Satz 1 Nr. 7 … weiter wie Vorlage … zu erlassen.

      Die Rechtsverordnungen nach Satz 1 Nr. 7 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“ ‘

   Begründung

   Rechtsverordnungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, die auf der in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 SeeAufG-E enthaltenen Ermächtigungsgrundlage erlassen werden, regeln auch Angelegenheiten, die von den Ländern auszuführen sind. Darüber hinaus handelt es bei diesen Rechtsverordnungen des Bundes um Regelungen auf der Grundlage zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, die nach Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Daher bedarf es des o. g. Zusatzes.

3. **Zu Artikel 3 Nr. 4 Buchstabe b**
(Anlage Abschnitt C Textziffer I.6 SchSG)

In Artikel 3 Nr. 4 Buchstabe b Anlage Abschnitt C ist Textziffer I.6 wie folgt zu ändern:

a) In der Überschrift ist die Angabe „2, 4-8“ durch die Angabe „XI-2/4“ zu ersetzen.

b) Die Angabe „(VkBl. 2003 S. …“ ist durch die Angabe „(VkBl. 2004 S. 32)“ zu ersetzen.

Begründung

Gegenstand der neu anzufügenden Textziffer I.6 ist der empfehlende Teil B des ISPS-Codes. Da es aber in den Regeln 2, 5, 6, 7 und 8 des Kapitels XI-2 der Anlage zu SOLAS keine Hinweise auf diesen Teil B des ISPS-Codes gibt, ist die Überschrift entsprechend anzupassen.

Die in der Textziffer angegebene Fundstelle ist entsprechend zu aktualisieren.

4. **Zum Gesetzentwurf allgemein**

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung nachdrücklich, im Rahmen der anschließenden Verordnungsgebung die Verordnung über das Anlaufen der inneren Gewässer der Bundesrepublik Deutschland aus Seegebieten seewärts der Grenze des deutschen Küstenmeeres und das Auslaufen (Anlaufbedingungsverordnung – AnlBV) dahin gehend zu ergänzen, dass Schiffe, die in deutsche Häfen einzulaufen beabsichtigen, einer Meldeverpflichtung im Sinne von SOLAS, Kapitel XI-2, Regel 9 Abs. 2.1 i. V. m. Absatz (B) 4.39 des ISPS-Codes unterliegen.

Begründung

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA, der Anschlag auf den französischen Tanker „Limburg“ vor der jemenitischen Küste im Jahr 2002 und die anhaltende Krise im Nahen und Mittleren Osten haben die Diskussion um die Innere Sicherheit auch auf die Transportwege und somit auf die Schifffahrt und Häfen gelenkt.

Bekanntlich werden polizeiliche Vollzugsaufgaben (und damit einhergehende präventive Maßnahmen auch zur Terrorismusabwehr) in den deutschen Häfen durch die Wasserschutzpolizei des jeweiligen Bundeslandes wahrgenommen. Ebenso gelten grenzpolizeiliche Maßnahmen, die in Bremen und Hamburg durch die Wasserschutzpolizei und in den übrigen deutschen Häfen durch den Zoll und den Bundesgrenzschutz wahrgenommen werden, als ein wichtiges Instrumentarium zur Abwehr des internationalen Terrorismus.

Die damit zusammenhängenden Maßnahmen basieren auf einer Lagebewertung, die sich u. a. an den Kriterien Nationalität des Schiffes, Reiseroute und Spezifikation seiner Besatzungsmitglieder, Passagiere und anderer an Bord befindlicher Personen orientiert. Allerdings können diese – für eine Lagebeurteilung unerlässlichen und entscheidenden – Informationen derzeit jedoch erst an Bord der Schiffe gewonnen werden, wenn sie schon im Hafen liegen. Insofern kann eine gesicherte polizeiliche Reaktion auch erst nach Festmachen eines Schiffes im Hafen erfolgen, was im Hinblick auf die weltweite Sicherheitslage als nicht angemessen erscheint.

Dieser Zielrichtung trägt SOLAS Kapitel XI-2, Regel 9 Abs. 2.1 und entsprechende Hinweise in Absatz (B) 4.39 des ISPS-Codes bereits ansatzweise Rechnung. Die dortige Formulierung („kann eine Vertragsregierung vorschreiben“) sollte durch die Bundesregierung aufgenommen und durch eine entsprechende Änderung der Anlaufbedingungsverordnung umgesetzt werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung stimmt dem Antrag nicht zu.

Eine Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes gemäß Artikel 84 des Grundgesetzes besteht nicht, da mit dem Gesetz Verwaltungshandeln der Länder nicht berührt wird und damit weder das Verwaltungsverfahren geregelt noch eine Behördeneinrichtung vorgeschrieben wird. Beim vorliegenden Gesetzentwurf ist sorgfältig darauf geachtet worden, nicht in Kompetenzen der Länder einzugreifen. Die Länder regeln die Fragen, die die Hafenanlagen betreffen, ausschließlich in eigener Gesetzgebungszuständigkeit. Das Ausführungsgesetz enthält dazu keine Vorschriften.

Aus der Tatsache, dass anerkanntermaßen das Vertragsgesetz als zustimmungspflichtig angesehen worden ist, um dem völkerrechtlichen Anspruch zur Umsetzung des ISPS-Codes auch seitens der Länder genüge zu tun, ergibt sich kein Automatismus, der zur Annahme der Zustimmungspflichtigkeit des Ausführungsgesetzes führen müsste. Beim Vertragsgesetz handelt es sich um ein Gesetz nach Artikel 59 Abs. 2 GG, mit dem für den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland die Transformation völkerrechtlicher Verpflichtungen vorgenommen worden ist und zwar auch in dem Bereich, für den nach den Vorschriften der Artikel 70 ff. GG ohne den völkerrechtlichen Aspekt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gar nicht bestünde. Insoweit ist mit dem Vertragsgesetz auch das Verwaltungsverfahren der Länder mit erfasst worden, was zur Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes geführt hat.

Dagegen richtet sich die Ausführungsgesetzgebung nach den üblichen Regeln der föderalen Gesetzgebungszuständigkeit unter Einschluss der Vorschriften, die die Zustimmungspflichtigkeit festlegen, wozu vor allem Artikel 84 GG zählt. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen hier jedoch nicht vor, da durch den vorliegenden Gesetzentwurf weder Behörden der Länder eingerichtet noch deren Verwaltungsverfahren geregelt werden. Derartiges ist vielmehr in den jeweiligen Landesgesetzen zu regeln, soweit das durch Vertragsgesetz in innerstaatliches Recht transformierte internationale Abkommen noch von den Ländern auszuführen ist. Die Verpflichtung zum Erlass derartiger Landesgesetze ergibt sich nicht aus dem vorliegenden Gesetzentwurf des Bundes, sondern aus der durch Vertragsgesetz zugestimmten völkerrechtlichen Verpflichtung.

Letzteres trifft auch für das im Antrag aufgeworfene Spezialproblem nach der SOLAS-Regelung Kapitel XI-2 Re-

gel 9 Abs. 3.5 zu. Diese Regel ist durch das Vertragsgesetz bereits mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft gesetzt worden, so dass der vorliegende Gesetzentwurf insoweit keine Vorschrift enthält, die einen Anknüpfungspunkt für die Zustimmungsbedürftigkeit darstellen könnte.

Aus diesem Grunde kann dahinstehen, ob mit dem „Schadensersatz“ im Sinne dieser Bestimmung überhaupt eine Staatshaftung in der spezifischen Bedeutung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 25 i. V. m. Abs. 2 des Grundgesetzes begründet ist, was eine originäre Staatshaftung und nicht nur die Überleitung der individuellen Haftung auf eine staatliche Körperschaft meint.

Zu Nummer 2

Dem Antrag wird nicht zugestimmt. Wie zum Antrag zur Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes ausgeführt (s. zu Nummer 1), ist diese zu verneinen. Aus diesem Grunde ist der entsprechende Tatbestand von Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes, auf den sich der Antrag bezieht, nicht einschlägig, wonach Verordnungen aufgrund von zustimmungspflichtigen Gesetzen zustimmungspflichtig sind. § 9 SeeaufgG regelt auch keine Länderangelegenheiten, die eine Zustimmungsbedürftigkeit nach Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes auslösen würden. Die Vorschrift verweist auf § 1 SeeaufgG, wonach die Regelungen des Gesetzes lediglich „auf dem Gebiet der Seeschifffahrt“ erfolgen. Die Seeschifffahrt gehört nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 21 des Grundgesetzes zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Weiter geht die Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 SeeaufgG nicht. Dem Antrag der auf die Zustimmungspflichtigkeit von Verordnungen nach dem neuen Verordnungstatbestand des § 9 SeeaufgG abzielt, kann deshalb nicht gefolgt werden.

Zu Nummer 3

Dem Antrag zu a) wird nicht zugestimmt. Der Gesetzentwurf geht nicht davon aus, dass Kapitel XI-2 vollständig aufgenommen wird. Da Regel 3 (Festlegung der Gefahrenstufen) sich an die Vertragsregierungen richtet, soll sie nicht Teil des Schiffssicherheitsgesetzes sein. Als an die Verwaltung adressierte Vorschrift ist Regel 3 ebenso wie Regel 9 nicht in der Anlage zum Schiffssicherheitsgesetz genannt, weil im Schiffssicherheitsgesetz nur Regeln angeführt werden, die der Schiffseigner oder der Schiffsführer auszuführen haben. Aus diesem Grunde sind auch die Regeln 11 bis 13 nicht aufgenommen. Schließlich ist Regel 10 (Vorschriften über Hafenanlagen) nicht aufgenommen, weil diese von den Ländern auszuführen ist. Zusammengefasst ergibt dies, dass die Formulierung im Gesetzesentwurf: „Zu Regel XI-2/1, 2, 4-8“ zutreffend ist.

Dem Antrag zu b) (Einfügen der Angabe „(VkBl. 2004, S. 32)“) wird zugestimmt.

Zu Nummer 4

Die Bundesregierung wird die Meldeverpflichtung im Verordnungswege regeln. Ob für diese Regelung allerdings – wie in der Stellungnahme vorgeschlagen – die Anlaufbedingungsverordnung oder aber die neue Stammverordnung der geeignete Standort ist, wird innerhalb des federführend zuständigen Ressorts derzeit noch geprüft.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333